

桂林市土地综合整治模式研究

孟媛^{1,2}, 刘瑞³, 姜广辉¹, 张旭红², 叶子庄²

(1. 地表过程与资源生态国家重点实验室,北京 100875;2. 北京城市学院,北京 100083;3. 北京师范大学珠海分校,广东珠海 519085)

摘要 首先对各地土地整治案例进行总结,分析归纳成功经验及创新机制。其次,利用 SPSS 的系统聚类功能,将桂林市以区县为单位划分为 4 个整治类型区。最后,结合各类型区社会经济发展水平及土地整治重点,因地制宜地提出 4 类土地整治模式:土地储备整治模式、农村土地综合整治模式、城乡区域综合整治模式以及城乡挂钩整治模式。

关键词 土地整治模式;聚类分析;桂林市

中图分类号 S28 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2013)09-04148-04

Research on the Land Comprehensive Consolidation Patterns in Guilin City

MENG Yuan et al (State Key Laboratory of Earth Surface Process and Resource Ecology, Beijing 100875)

Abstract Firstly, several practice cases of land consolidation were reviewed, the successful experiences and innovation mechanism were analyzed. Then, based on Hierarchical Cluster Analysis function of SPSS software, 13 counties of Guilin were divided into 4 land consolidation zones. After analysis on social-economic develop levels and land consolidation focus of ever zones, 4 land consolidation patterns were put forward, including land reserve pattern, rural land comprehensive consolidation pattern, urban-rural integration pattern, urban-rural balance pattern.

Key words Land consolidation patterns; Cluster analysis; Guilin City

近年来,中共中央提出要大力推进土地整治,标志着农村土地整治已上升为国家层面的战略部署^[1-2]。回顾十多年来所取得的成绩,土地整治工作有效保证了耕地占补平衡的实现,同时,还极大地改善了农村生产生活条件,促进了新农村建设,拓展了城乡发展空间,推动了城乡统筹发展^[3]。伴随着新一轮土地利用总体规划的实施,以及快速的城镇化进程,人口增长、经济发展、环境保护等对土地资源的需求量都将进一步加大,继续着力高效地推进土地整治工程将是各地解决人地矛盾的首要途径。中共十八大报告中所提出的“优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设”4项措施,也对土地整治工作提出了新的要求。

土地整治模式是保证土地整治规划实施的重要环节,在借鉴各地成功的经验的基础上,研究“适合、高效、优质”的土地整治模式才可以实现有效增加耕地面积、提高农民生产生活条件、满足城市发展需求的目标。

1 土地整治经验分析

21世纪以来,我国众多省市在土地整理的过程中,积极探索适合本地的土地整治模式,为保证耕地占补平衡、解决“三农”问题、缩小城乡差距做出了重要贡献。现将众多的土地整治经验总结如下,为桂林市土地综合整治提供参考。

1.1 从深度和广度上将公众参与机制做实 土地整治中公众参与就是要在项目全过程中,政府及土地部门、群众等利益相关方广泛参与,通过相互协商,最后共同确认项目方案并参与项目实施及完成后的监督过程。公众参与不仅能够体现公共需求,也是衡量土地整治转型的重要标志^[4]。

基金项目 地表过程与资源生态国家重点实验室开放基金(2009-KF-17);国家自然科学青年基金(40801221)。

作者简介 孟媛(1982-),女,北京人,副教授,博士,从事土地利用规划与土地可持续利用研究,E-mail:mengorange@vip.sina.com。

收稿日期 2013-03-12

合肥市在土地整治过程中按照村民自觉自愿的原则,不仅让农民参与土地整治的审批、实施整个过程,更是让农民“三个作主”,即是否参与试点项目让农民作主、怎么建设新农村让农民作主、如何管理新农村让农民作主^[2]。江苏省在“万顷良田建设工程”中,实行“双置换”政策,由农民宅基地置换城镇住房、农民土地承包经营权置换城镇社保。同时,拆迁安置遵循“先安置、后拆迁”原则,合理制订土地承包经营权流转方案,妥善安排转移劳动力就业,切实维护农民权益^[5]。

1.2 多方筹措资金的实施机制创新 由于传统的政府主导模式缺乏制约机制,农村土地整治往往片面追求增加城镇建设用地指标及土地财政,出现了违背农民意愿强拆强建,较少考虑农民生产、生活等方面的因素从而造成农民权益受损的现象^[6]。尤其在整村推进土地整治的地区会造成农民的进一步分化,使原本一直维系着村庄内部结构稳定的农村社区被逐渐瓦解,村庄中的公共品供给与维护逐步陷入困境,为社会主义新农村建设带来新的问题^[7]。对传统机制进行改革和创新,就有必要引入来自市场的第三方主体参与土地整治,构建“政府、农民、实施者、投资者”在内的委托-代理模型,实施者是拥有独立地位、不以整治过程中“剩余利润”为目标的第三方主体,投资者主要是依托金融市场的投资性资金。这种机制的创新可以在公平的基础上分别实现政府的公益目标、市场的盈利目标及旧模式下最难保障的农民权益^[8]。

在土地整治工作中,江苏省政府通过出台《江苏省“万顷良田建设工程”试点方案》,组织各地实施“万顷良田建设工程”,市、县(市区)政府统一组织,国土、财政、农业、建设、水利、劳动保障等相关部门协同配合,共同推进该省的土地整治工作进行^[5]。黑龙江省对土地整治项目采用“两权分离”的管理模式,即由省级国土和财政部门负责项目审批,掌握“审批权”,由市县人民政府负责项目实施,掌握“建设权”。这种以项目审批权和建设管理权“两权分离”为核心的管理模式,

代替了以往由省级国土和财政部门负责项目审批,市县国土部门负责实施管理的模式。黑龙江省在耕地资源丰富,地均产能较高的背景下,充分调动地方政府和相关部门开展土地整治工作的积极性^[9]。重庆市在土地整治工作中多方筹措资金。一方面,重庆市国土房管局与中国工商银行重庆分行等6家银行签订农村土地整治金融合作协议,改变了农村土地整治仅靠财政投资的单一模式^[10]。另一方面,开展“地票”交易,即将农村集体建设用地复垦形成的建设用地指标,作为可交易的“地票”,通过“地票”交易市场在全市范围内进行配置,实现了城乡建设用地指标的跨区县配置。“地票”制度将全市不同区域的挂钩指标打包进行拍卖,并且按照面积分配拍卖收益,这样农村集体土地价值可转化为大城市反哺大农村的资金来源^[11]。此外,重庆市在农村道路和农田水利建设中采用“以奖代补”的方式,打破了平均主义,“多干多补、少干少补、不干不补、鼓励多干”,以有效调动各方力量参与到建设农村基础设施工程之中^[11]。河北省廊坊市政府成立了廊坊市国土土地开发建设投资有限公司,密切加强与银行等金融机构的合作,大力融资。浙江省嘉兴市的“两分两换模式”中,将农村集体所有的非农业用地(目前仅限于宅基地)直接推入土地市场,逐步实现与国有土地同地、同价、同权的目标,并通过成立投资公司的形式进行企业化运作,由公司与农户进行土地置换、估价、补偿、签约、安置等一揽子工作。

1.3 以增加耕地面积为核心的多目标助推机制 20世纪90年代,随着我国国民经济迅猛发展,耕地面积锐减,土地整理主要是大力挖掘土地利用潜力,以增加耕地面积,提高耕地质量为主,实现耕地总量动态平衡。1999~2008年我国土地整治事业为国家补充耕地277.53万hm²,为坚守18亿亩耕地红线发挥了重要作用^[12]。进入21世纪后,中共中央多次发布以解决“三农”问题为主题的中央一号文件,做出了建设社会主义新农村和统筹城乡发展的战略决策,农村土地整治的内涵逐步拓宽,成为以土地整治和城乡建设用地增减挂钩为平台,包含田、水、路、林、村、房的综合整治。国发[2009]3号文件明确提出,支持和指导重庆创新土地整治模式,助推城乡统筹发展、助推新农村建设、助推三峡移民安稳致富^[1]。中共十八大报告中,生态文明建设被放在了突出位置,“十二五”乃至“十三五”期间土地整治如何推进生态文明建设,成为摆在土地整治工作面前的重要课题^[13]。

广西崇左市实施“小块并大块”土地整治工作,即农民自发结对进行土地互换进而“小块并大块”,在并地过程中,通过工程措施等有效提高了耕地质量。其中,上龙乡的33.33 hm²耕地由“并地”前的单块地面积最大只有0.067 hm²,合并调整成了一块块方方整整的大面积耕地,道路、电线、供水管道也相应铺设完成^[14]。但是,由于土地整治涉及地类调查、机耕道和水利规划等,资金投入量较大,许多村庄面临资金缺乏问题,加之市、县人民政府不够重视,相关部门不够积极,使得土地整合工作难以顺利开展^[15]。重庆市农村土地

整治起步于2000年,其主要任务是落实建设占用耕地占补平衡和耕地总量动态平衡。随着经济社会发展和农村土地整治的深入,2003年以后农村土地整治逐步提升为各级政府“保增长、保红线”的重要措施,尤其是2007年重庆成为统筹城乡综合配套改革试验区后,农村土地整治紧紧围绕城乡统筹、生态屏障建设和扶贫开发,助推了“三农”发展^[1]。合肥市以土地整治为抓手,以市、县(区)政府为整合平台,整合所有支农项目和资金,把土地整治、宅基地整治和新农村建设结合起来,打政策和资金“组合拳”,积极稳妥地推进农村集体土地流转^[2]。四川省新津县结合中心村和农村新型社区建设,将零星分散的农村居民集中到中心村和新型社区居住后,对原有庭院宅基地通过整合新增耕地。通过整理1.73万hm²农村庭院宅基地,新增了1781.57 hm²耕地,节余集体建设用地指标87.07 hm²^[16]。湖北省将土地整治与当地实际充分结合:监利县把土地整治和血防灭螺工程结合起来;钟祥、天门的土地整治和新农村建设、改善生产生活条件结合起来;浙江省嘉鱼、安陆把土地整治与现代化高产农田建设、农民致富结合起来;安远把土地整治和发展多种经济作物结合起来^[17]。浙江省嘉兴市七星镇的土地整治在建设生态镇的宏观战略下,以生态优先为导向,在中观层次构建人与自然高度协调的整治区空间,在微观层次探寻生态型土地整治规划设计模式,促进七星镇社会、经济、环境的“全面、协调、可持续”发展^[18]。

综上,各地在开展土地整治规划及实施过程中,无不从本地自然资源、经济发展特点出发,通过不断尝试,探索适合的土地整治模式。可见,探索“适合、高效、优质”的土地整治模式首先要从分析本地自然经济条件出发。

2 桂林市土地整治分区研究

2.1 桂林市概况 桂林市位于广西壮族自治区东北部和湘桂黔交界地带,地理坐标为109°36'55"~111°29'12"E、24°15'23"~26°23'19"N。东西宽189 km,南北长236 km。处于南岭山地西段向贵州高原过渡地带,也是湘南红色丘陵、黔东南山地和桂中喀斯特盆地3大地貌单元的结合部。

桂林市是世界著名的风景游览城市和中国历史文化名城,是广西东北部地区的政治、经济、文化、科技中心。全市辖5个城区12个县。2010年末全市总人口(户籍)514.37万,城镇化率为39%,土地总面积2.77万km²,全市地区生产总值1108.63亿元,产业结构呈现“二三一”格局。

2.2 分区方法 根据土地利用分区的基本原则,即:遵循体现区域发展战略要求、突出土地利用问题和管理措施的相似性、保持行政区划的相对完整性^[19],结合土地整治模式的影响因素,选择土地整治潜力、城镇规模及经济发展水平3个方面9个指标构建分区指标体系(表1)。其中,土地整治潜力包括农用地整理规模、未利用开发利用规模、农村居民点整理理论潜力、废弃地整理潜力及可增加耕地面积5个指标;城镇规模包括总人口及城市化率2个指标;经济发展水平包括GDP和人均GDP2个指标。

表1 桂林市土地整治分区指标数据

地区	土地整治潜力//hm ²					城镇规模		经济发展水平	
	农用地	未利用地	农村居民点	废弃地	可增加耕地	总人口	城市化率//%	GDP//万元	人均GDP//元
恭城县	3 635.38	4 033.92	1 236.90	173.20	834.24	291 649	13.70	376 522	21 955.15
灌阳县	21 474.94	11 761.88	980.37	223.26	3 374.56	286 813	10.23	320 439	7 103.09
桂林市区	5 393.28	1 655.33	1 566.19	45.00	1 089.89	757 942	83.75	3 137 973	41 401.23
荔浦县	26 158.98	5 280.85	3 013.05	351.68	2 796.33	378 460	14.36	624 406	22 443.77
临桂县	49 621.24	6 528.76	0.00	882.05	5 491.43	480 877	12.09	930 584	32 445.67
灵川县	23 888.99	6 012.01	1 216.23	295.48	2 943.22	370 321	17.26	634 562	16 766.95
龙胜县	22 875.07	10 821.06	680.92	491.10	2 544.64	174 411	14.88	280 751	3 533.42
平乐县	21 609.68	3 618.72	1 612.47	7 415.83	7 183.96	451 126	12.73	524 638	16 687.49
全州县	76 920.12	15 778.93	3 445.39	577.12	7 399.87	794 559	11.11	886 588	18 436.90
兴安县	27 154.21	7 436.82	781.35	22.67	2 966.43	375 940	17.99	695 706	18 786.57
阳朔县	7 501.80	3 040.73	273.73	2.38	907.36	314 390	13.74	432 368	14 824.94
永福县	25 259.81	8 763.37	472.22	8.80	4 116.86	278 209	11.66	497 341	28 515.46
资源县	17 522.24	1 297.36	606.74	153.68	989.85	17 1496	17.04	195 426	5 198.33

注:数据来源于《桂林市土地整理潜力评价专题研究报告》。

根据表1数据特点,运用SPSS11.5进行Q型聚类分析。首先,由于9个指标变量的量纲不同,采用极差正规化变化方法对数据进行标准化处理,即将所有数据标准化到0~1之间,从而消除量纲的影响;而后,为了最大限度地得到分区的结果,采用重心聚类法(Centroid clustering)及欧氏距离(Euclidean distance)进行测度。

2.3 分区结果 最终得到的树状图见图1。

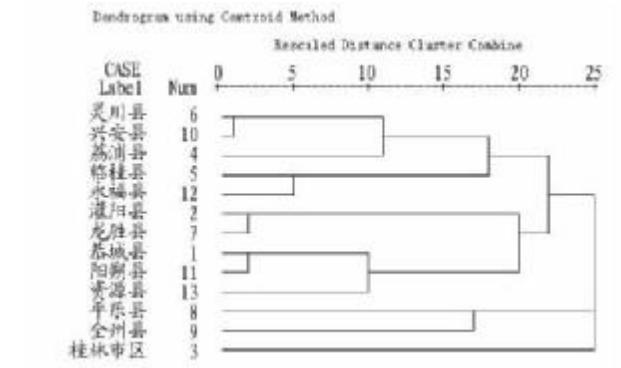


图1 桂林市土地整治分区聚类结果

从图1可看出,类间距离20对应着4条谱线,聚合为4类的区县;第一类,灵川县、兴安县、荔浦县、临桂县、永福县;第二类,灌阳县、龙胜县、恭城县、阳朔县、资源县;第三类,平乐县、全州县;第四类,桂林市区。

3 桂林市土地综合整治模式研究

根据土地整治分区结果,借鉴各地土地整治的成功经验,探索“适合、高效、优质”的土地整治模式。

3.1 土地储备整治模式 桂林市区城市化率高达83.75%,人均GDP超过4万元,是全市社会经济发展的中心。土地整治潜力主要来自城中村、城乡结合部的农用地及农村居民点。

结合市区经济发展水平和城市化水平较高的特点,适宜采用土地储备整治模式。将土地整治与城市土地一级开发相结合,通过成立城市土地一级开发公司,一方面,在土地整治的同时,实现市政基础设施建设、土地收购储备、城市改造等功能;另一方面,充分发挥土地一级开发公司在资本市场

进行融资的能力,从而有效缓解土地整治中市政府财政投入的不足。同时,市场化的运作模式可以有效减少农用地转变为建设用地、集体土地转变为国有土地过程中的“寻租”行为。

3.2 农村土地综合整治模式 灌阳县、龙胜县、恭城县、阳朔县、资源县城镇化水平及人均GDP在全市相对较低,经济发展水平普遍不高,土地整治潜力主要来自农用地和未利用地,农村居民点及废弃地整理潜力有限。

结合该区域经济发展水平不高,以及农用地整理和未利用地开发任务量较大的特点,适合采用农村土地综合整治模式,通过“完善农业生产基础设施—开发未利用地增加有效耕地面积—促进农业产业增产增收”的模式,与社会主义新农村建设相结合,最终实现“经济繁荣、设施完善、环境优美、文明和谐”的目标。

考虑到农产品、农用地的公共物品属性,该模式鼓励政府主导方式,由地方政府统一领导,各相关部门参与配合。在资金方面地方政府一方面要加大对上协调力度,争取更多的项目资金扶持,并协调各相关部门减免税费;另一方面可采取财政贴息的办法,协调银行提供贷款支持;并积极采用“以奖代补”的方式,引导村集体,动用村积累、搞资产变现增加投入,动员干部职工、企事业单位、帮建部门捐资捐物提供帮助。

3.3 城乡区域综合整治模式 灵川县、兴安县、荔浦县、临桂县、永福县土地整治对象以农用地整理和未利用地开发为主,与灌阳县等5县不同的是,人均GDP在全市范围内属于较高水平,同时农村居民点整治潜力也较高。

该地区的城乡区域综合整治模式以耕地占补平衡和城乡统筹发展为着力点,把握3个要点:首先,以政府投资为主体,整合各方支农惠农资金,重点投入到农业生产基础设施建设及未利用地开发中,保证完成增加耕地面积指标;其次,在城乡结合部及发展基础较好的乡村,鼓励农业企业、房地产公司、金融企业参与到新农村建设之中,利用其资金获取收益,实现土地整治与公司盈利的双赢;第三,要特别注意尊重农民意愿,保护农民利益,把涉及农民切身利益的突出矛

盾和问题交给农民群众自己研究、讨论,把问题解决在最基层。

3.4 城乡挂钩整治模式 平乐县、全州县GDP总量在全市属较高水平,但受人口规模大的影响,人均GDP在全市只属中游水平。农用地整治面积较大,可增加耕地面积远高于其他区县,并且农村居民点整理理论潜力较高。

这表明,这2个县将成为全市耕地补充的重要地区,农业基础设施建设将需要大量的资金投入。但与灌阳等5县不同的是,该地区人口规模及经济总量均较大,社会经济发展基础雄厚、前景较好,城镇化、工业化的快速发展必将引起建设用地需求量的增加。因此,该地区土地整治模式以城乡挂钩机制为主线,可参考重庆“地票”交易的模式,将农村居民点整理出来的城乡建设用地指标转换为“地票”,在公平公开的市场环境中进行交易,一方面可以解决城镇扩张对建设用地指标的需求,另一方面,所得收入用来填补农用地整理及农村居民点腾退的资金缺口,缓解政府单方面投资的巨大压力。

4 结语

土地综合整治是一项复杂的系统工程,从规划设计到工程实施任何一个环节没有理顺,都将影响土地整治效果。土地整治模式是在规划设计的基础上,对融资方式、管理机制及运行模式等环节的综合考虑。21世纪以来,面临社会经济发展新形势,全国各地开展了各种形式的土地整治工程,在保证耕地占补平衡的前提下,为城乡统筹发展、生态环境改善做出了重要贡献。但是,土地整治模式是要因地制宜的,没有一种模式可以适合于各类地区,因此,在构建本地的土地整治模式时,既要充分借鉴成功项目区的经验,也要充分结合本地的社会经济发展水平及土地整治重点。

按照这一思路,笔者根据桂林市的实际情况,在分区的基础上,设计了类似城市土地一级开发的土地储备整治模式,以政府为主体的农村土地综合整治模式,以耕地占补平衡和城乡统筹发展为着力点的城乡区域综合整治模式,以及

(上接第4131页)

- [2] 蔡运龙.中国经济高速发展中的耕地问题[J].资源科学,2000(3):24-28.
- [3] 曲福田,高艳梅,姜海.我国土地管理政策:理论命题与机制转变[J].管理世界,2005(4):40-47.
- [4] 李钢,廖建辉,向奕霓.中国产业升级的方向与路径——中国第二产业占GDP的比例过高了吗[J].中国工业经济,2011(10):16-26.
- [5] 王业侨.节约和集约用地评价指标体系研究[J].西南师范大学学报:自然科学版,2004,29(5):887-890.
- [6] 凌亢.企业统计应加强生产要素结构的研究[J].统计与决策,2000(2):44-45.
- [7] 白小伟.利用外商直接投资与我国经济安全战略的选择[D].北京:对外经济贸易大学,2003:33.
- [8] GEORGE GALSTER. Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept[J]. Housing Policy Debate,2001,11(2):681-717.
- [9] SUTTON P C. A scale-adjusted measure of “Urban sprawl” using night-time satellite imagery[J]. Remote Sensing of Environment,2003,88:353-369.
- [10] CHRIS DAVIS, TIM SCHABAU. A trans boundary study of urban sprawl in the Pacific Coastregion of North America: The bene - fits of multiple measurement methods[J]. International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation,2005,77:268-283.

将城乡挂钩作为主线的整治模式。4种模式结合了外省市的成功经验以及各区县的特点,将在桂林市土地整治项目实施过程中进一步改进与完善。

参考文献

- [1] 陈晓军,郑财贵,牛德利,等.基于城乡统筹的重庆农村土地整治创新研究[J].广东农业科学,2012(2):182-184.
- [2] 高曙光.弹奏城乡一体化发展的和谐乐章——合肥市以土地整治为抓手加快城乡一体化进程[J].决策,2009(7):14-16.
- [3] 不能错失良机,也不要操之过急——农村土地整治座谈会专家发言摘要[J].中国土地,2010(8):32-36.
- [4] 宇振荣,刘文平,邵文聚.土地整治:加强公众参与促转型[J].中国土地,2012(8):12-14.
- [5] 苏少青,陈旭飞,张池,等.加快土地整治规划编制 推进广东省土地整治工作有序开展[J].广东农业科学,2011(15):221-224.
- [6] 贺鲲鹏,吕红娇.论农村土地整治中农民权益的保障[J].农业经济,2011(1):81-82.
- [7] 陈讯.土地整治整村推进:农民从分化走向分离——基于皖南新村的考察[J].农村经济,2011(5):77-79.
- [8] 吴次芳,费罗成,叶艳妹.土地整治发展的理论视野、理性范式和战略路径[J].经济地理,2011,31(10):1718-1721.
- [9] 李少帅.土地整治,让政府做实施主体——对黑龙江省土地整治项目“两权分离”管理模式的思考[J].中国土地,2012(10):47-48.
- [10] 重庆:土地整治项目可融资[J].资源与人居环境,2010(14):47.
- [11] 信桂新,李妍均.以奖代补:实施农村土地整治的新利器——以奖代补政策实践及对重庆市农村土地整治的启示[J].中国土地,2012(8):21-22.
- [12] 李倩.问题出在资金之外——中国人民大学张占录副教授谈土地整治专项资金的使用和管理[J].中国土地,2009(7):30-33.
- [13] 王军.土地整治:推进生态文明建设美丽中国的平台——学习贯彻党的十八大精神心得体会[J].中国土地,2012(12):8-9.
- [14] 卢艳霞,黄盛玉,王柏源,等.农村土地整治创新模式的思考——基于广西壮族自治区崇左市龙州县“小块并大块”的启示[J].中国土地科学,2012,26(2):84-87.
- [15] 贺斐,吴丽叶,卢俊寰.合并的力量——广西崇左市“小块并大块”土地整治工作调研报告[J].中国土地,2012(7):47-50.
- [16] 加大地整治力度 推进城乡一体化进程——四川省新津县的实践[J].中国土地,2012(11):60.
- [17] 国瑞.条条大路都宽敞——湖北省六市县土地整治的启示[J].中国土地,2011(3):1.
- [18] 鲍海君,徐保根.生态导向的土地整治区空间优化与规划设计模式——以嘉兴市七星镇为例[J].经济地理,2009,29(11):1903-1906.
- [19] 王玉波,雷国平,唐莹,等.统筹黑龙江省土地利用分区与战略对策研究[J].地理与地理信息科学,2008,24(2):61-65.